تقييم الرقابة الشرعية
في ظل النظام المصرفي الإسلامي الشامل
(التجربة السودانية)

إعداد

الدكتور: عبد المنعم محمد الطيب
أكاديمية السودان للعلوم المصرفية والمالية
خبير مصرفي واقتصادي
أستاذ الاقتصاد المساعد

بحثٌ مقدَّمٌ إلى
« مؤتمر المصارف الإسلامية بين الواقع والمأمول »
دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري بدبي
٣١ مايو – ٣ يونيو ٢٠٠٩ م

هذا البحث يعبّر عن رأي الباحث
ولا يعبّر بالضرورة عن رأي دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري بدبي

دائرة الشؤون الإسلامية والعمل الخيري بدبي

هاتف: ٦٠٨٧٧٧٧ ٤ ٩٧١+ فاكس: ٦٠٨٧٥٥٥ ٤ ٩٧١+
الإمارات العربية المتحدة ص. ب: ٣١٣٥ - دبي
mail@iacad.gov.ae www.iacad.gov.ae

ملخص البحث

تتمتع أجهزة الرقابة الشرعية في المؤسسات والشركات المالية والاستثمارية التي تتعامل وفق الضوابط الشرعية بمكانة ذات طبيعة خاصة ومؤثرة، فهي مع كونها أحد الفوارق الجوهرية بين هذه المؤسسات وبين تلك المؤسسات التقليدية، إلا أنها ذات مكانة خاصة في مفهوم الشرع الحنيف. وبالتالي يهدف البحث إلى إظهار التصرفات المختلفة والمتناقضة أحياناً في التعامل مع هذه الهيئات، ومن خلال التجربة نشأت الحاجة إلى تفضيل المتخصصين في فقه المعاملات مع الإلمام بالعمل المصرفي، باعتبار أن الحكم على الشيء فرع عن تصوره. وأن الفتوى كما تحتاج لمعرفة الحكم الشرعي تحتاج لفقه الواقعة. ومن هنا نشأت الحاجة إلى تعيين أفراد ذوي تخصصات قانونية أو اقتصادية ممن لهم إلمام بالشريعة الإسلامية في هيئات الرقابة، حتى يتكامل العلم الشرعي مع فقه الواقع. وهذا التزاوج أوضح ما يكون في التجربة السودانية على مستوى هيئات الرقابة الشرعية الفرعية، وعلى مستوى الهيئة العليا للرقابة الشرعية للجهاز المصرفي والمؤسسات المالية .

تنبني منهجية البحث على استخدام المنهج الوصفي بالإضافة لمنهج دراسة الحالة حيث تم تقسيم البحث إلى خمسة محاور: يشير المحور الأول منها إلى واقع المصارف الإسلامية على المستوى الإقليمي والعالمي، بينما يتناول المحور الثاني سمات وخصائص هيئات الرقابة الشرعية ًعلى المستويين المحلى والإقليمي، أما المحور الثالث فيستعرض مسيرة الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية، بينما يركز المحور الرابع على التحديات التي تواجه مسار تلك الهيئات في السودان ، و التي تمثلت أهم نتائجها في ضعف وندرة الموارد البشرية و اختلاف معايير تطبيق المنتجات الإسلامية بين مصرف و آخر بالإضافة إلى ضعف إلمام المراجعين الشرعيين بالمنتجات المصرفية التقليدية وعدم التفرغ التام لعضوية الهيئة والندرة المهنية.

وقد أوصى البحث بمقترحات منها: تأهيل أعضاء هيئات الرقابة الشرعية على الجوانب المصرفية واستقطاب الخريجين الشرعيين و إلحاقهم بحزمة البرامج التدريبية بالإضافة إلى الاهتمام بتأهيل المصرفيين على الجوانب الشرعية و تكوين جمعية مهنية لأعضاء هيئات الرقابة الشرعية تجتمع بصورة منتظمة، كما أوصى البحث بضرورة الاهتمام بالمراجعة الشرعية على مستوى المصرف المركزي والمصارف التجارية مع التنسيق المستمر بين المراجعين الشرعيين وإدارتي التفتيش والمراجعة في المصارف التجارية.

* * *

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة

تتمتع أجهزة الرقابة الشرعية في المؤسسات والشركات المالية والاستشارية التي تتعامل وفق الضوابط الشرعية بمكانة ذات طبيعة خاصة ومؤثرة، فهي مع كونها أحد الفوارق الجوهرية بين هذه المؤسسات وبين تلك المؤسسات التقليدية، إلا أنها ذات مكانة خاصة في مفهوم الشرع الحنيف. وتظهر التصرفات المختلفة والمتناقضة أحياناً في التعامل مع هذه الهيئات، ولا عجب فهي أجهزة جديدة على قطاعي المال والأعمال، وهي كذلك أيضاً على الساحة المالية بشكل عام. ومن هنا كان البحث والتأصيل والتنظير ومن ثم التنفيذ والمتابعة والتطوير لهذه الهيئات مطلباً شرعياً وفنياً.

بدأت الرقابة الشرعية بشكل مستشار شرعي في بنك دبي الإسلامي، وبيت التمويل الكويتي، وكان المستشار يختار من العلماء المعروفين، دون التدقيق في تخصصه في فقه المعاملات وما يليه من علوم مساعدة أصولية وفرعية، وما زالت بعض المصارف الإسلامية كذلك.

ومن خلال التجربة نشأت الحاجة إلى تفضيل المتخصصين في فقه المعاملات مع الإلمام بالعمل المصرفي، باعتبار أن الحكم على الشيء فرع عن تصوره. وأن الفتوى كما تحتاج لمعرفة الحكم الشرعي تحتاج لفقه الواقعة. ومن هنا نشأت الحاجة إلى تعيين أفراد ذوي تخصصات قانونية أو اقتصادية ممن لهم إلمام بالشريعة الإسلامية في هيئات الرقابة، حتى يتكامل العلم الشرعي مع فقه الواقع.

وهذا التزاوج أوضح ما يكون في التجربة السودانية على مستوى هيئات الرقابة الشرعية الفرعية، وعلى مستوى الهيئة العليا للرقابة الشرعية للجهاز المصرفي والمؤسسات المالية، ثم جاءت هيئة معايير المحاسبة والمراجعة والضوابط للمؤسسات المالية الإسلامية فنصت في

معيار الضبط للمؤسسات المالية الإسلامية رقم (١) تحت عنوان تعيين هيئة الرقابة الشرعية وتكوينها وتقريرها على ما يلي :

أ- هيئة الرقابة الشرعية جهاز مستقل من الفقهاء المتخصصين في فقه المعاملات. ويجوز أن يكون أحد الأعضاء من غير الفقهاء على أن يكون من المتخصصين في مجال المؤسسات المالية الإسلامية، وله إلمام بفقه المعاملات.

ب- يجب أن تكون هيئة الرقابة الشرعية من أعضاء لا يقل عددهم عن ثلاثة، ولهيئة الرقابة الشرعية الاستعانة بمختصين في إدارة الأعمال و / أو الاقتصاد و / أو القانون و / أو المحاسبة وغيرهم(١).

إن تجربة إدارة الفتوى والبحوث وهي في صورتها المستقلة تعتبر تجربة سودانية وقد يكون من المفيد أن نثبتها كما وردت في وثائق المؤسسة التي أخذت بها، وهي بنك التضامن الإسلامي بالخرطوم، والفلسفة الأساسية من وراء إنشاء مؤسسة للفتوى على هذا النحو هو محاولة بناء الجسور لتصل الفجوة بين فقه الحكم الشرعي الذي بعد عن التطبيق العملي في مجال الاقتصاد، وبين الواقع الاقتصادي عموماً، والمصرفي منه على وجه الخصوص، الذي مضى في ركاب الحضارة الغربية وبعد عن الإسلام، ورؤي أن يتم ذلك عن طريق عملية بحث واجتهاد في شعب العلوم ذات الصلة وهي الشريعة والاقتصاد والقانون.

تعتبر هذه المدرسة من الرقابة الشرعية رائدة في مجال التجربة السودانية إذ مثلت حضوراً كثيفاً على المستويات الإدارية كافة في البنك، وظلت تمثل مرجعاً سهلاً لكل المصارف الإسلامية وحتى للبنك المركزي في الفترة السابقة لإنشاء الهيئة العليا للرقابة الشرعية، كما طرحت على

---

(١) محمد أمين علي القطان ، رقابة الشرعية الفعالة في المصارف الإسلامية ، المؤتمر الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى مكة المكرمة ، مايو ٢٠٠٥م، ص ٦-١٠ .

بساط البحث الكثير من القضايا المصرفية العملية، أشركت فيها جل أصحاب الشأن وما زال عطاؤها متجدداً. يؤخذ على هذه المؤسسة أنها لا تتمتع بالاستقلالية التي نجدها - على الأقل من الناحية القانونية - لدى هيئات الرقابة الشرعية، وإن كان القانون قد اجتهد لتوفير الحماية لها بأن نص على تعيين مديرها من قبل مجلس الإدارة بأغلبية معينة هي ذات الطريقة التي يتم بها تعيين رئيس مجلس الإدارة والمدير العام ونائبه (١).

هذا ويعتبر السودان الدولة الرائدة في مجال تطبيق العمل المصرفي الإسلامي بصفة عامة والرقابة الشرعية بصفة خاصة ، ويأتي هذا البحث بغرض الوقوف على واقعها والتحديات التي تواجهها ومن ثم محاولة صياغة مقترحات بهدف تطويرها لتحسين أداءها ورفع مساهماتها محلياً وإقليمياً وعالميا.

تم تقسيم البحث إلى خمسة محاور، يشير المحور الأول منها الى واقع المصارف الإسلامية على المستوى الإقليمي والعالمى، بينما يتناول المحور الثاني سمات وخصائص هيئات الرقابة الشرعية أيضاً على المستويين المحلى والإقليمي، أما المحور الثالث فيستعرض مسيرة الرقابة الشرعية فى المصارف الإسلامية، كما يحاول الباحث فى المحور الرابع الوقوف على التحديات التى تواجه مسار تلك الهيئات، واخيراً يشير الباحث الى بعض المقترحات بشان تقويم مسار هيئات الرقابة الشرعية .

* * *

---

(١) عبد الحميد الغزالى ،شوقي دنيا ،مجلة الاقتصاد الإسلامي، المجلد«٢٤»، ص ١٢٣.

المحور الأول

واقع المصارف الإسلامية على المستوى الإقليمي والعالمي

تعتبر المصارف الإسلامية مؤسسات مصرفية حديثة من حيث النشأة، إذ لم يتجاوز عمرها أربعة عقود من الزمان، وقد باشرت تلك المصارف أعمالها في بيئة مصرفية تسيطر عليها الصيرفة التقليدية، واستطاعت على الرغم من ذلك أن تقدم خدماتها المصرفية المتوافقة مع أحكام الشريعة الإسلامية إلى قطاع عريض من المتعاملين. ولم يقف الأمر عند ذلك بل اتجهت المصارف التقليدية نفسها لتقديم خدمات المصارف الإسلامية محلياً وإقليمياً وعالمياً. إن النجاح الذي حققته المصارف الإسلامية كان بفضل الله ثم بجهود القائمين على أمرها، وبمساعدة الحكومات والسلطات النقدية في تلك الدول.

تكشف العديد من التقارير الاقتصادية عن تضاعف نشاط المصارف والمؤسسات المالية الإسلامية واقتحامها كافة المجالات والأنشطة الاقتصادية ومساهمتها الفعالة فى خطط وبرامج التنمية فى كل البلدان العربية والإسلامية وغيرها ، فضلاً عن حركة التحول للعديد من المصارف والمؤسسات المالية التقليدية التي لجأت مختارة أو مضطرة إلى تطبيق المنهج الإسلامي فى المعاملات الاقتصادية .

هذا وقد فرضت المصارف الإسلامية التي انتشرت في معظم الأقطار نفسها على ساحة المعاملات الاقتصادية في العالم بقيامها بدور تنموي فعال داخل الدول التي تعمل فيها ، و أحياناً خارج نطاق هذه الدول، و مما يؤكد أن جوهر عمل المصارف الإسلامية هو التنمية ، فالمصرف الإسلامي أساسا شركة استثمار حقيقي وليس استثماراً مالياً ، ومن ثم فان عمليات المصرف الإسلامي هي الدخول في إنشاء مشروعات استثمارية وفقاً للأولويات الائتمانية للبلد الذي يوجد فيه المصرف الإسلامي(١) .

---

(١) عبد الحميد الغزالى، شوقي دنيا ، مجلة الاقتصاد الإسلامي، المجلد «٢٤»، ص ١٢٣ .

أولاً: التطورات العالمية للصناعة المصرفية الإسلامية :

يمكن أن نرصد جملة من التطورات بالغة الأهمية بالنسبة للصناعة المصرفية الإسلامية على النحو التالي:

(١) تنتظم العديد من المؤسسات المالية الإسلامية في عملية إعادة هيكلة واندماج لمواجهة تحديات العولمة في شكل مؤسسات كبيرة وفعالة تمثلت في:

أ-عملية اندماج بين مصرف فيصل الإسلامي بالبحرين والشركة الإسلامية للاستثمار الخليجي، وكونت المؤسستان مصرف البحرين الشامل.

ب-تأسيس شركة البركة القابضة التابعة لمجموعة دلة البركة التي تتعامل بالنظام الإسلامي برأسمال مدفوع قدره ٥٦٠ مليون دولار، وتقوم الشركة الجديدة بإدارة حوالي ٢٥ مصرفًا تابعاً لمجموعة البركة.

ج- زيادة رأسمال بنك دبي الإسلامي أول المصارف الإسلامية لأكثر من ٢٧٠ مليون دولار، بعد أن تعرض لهزة مالية عنيفة في أواخر عقد التسعينيات من القرن العشرين.

د-مصرف أبو ظبي الإسلامي، أحدث المؤسسات المصرفية الإسلامية تأسيسًا في الإمارات، وصل رأسماله إلى مليار درهم إماراتي، ومزود بإدارة متمرسة، لديها كفاءة في استقطاب الودائع وتطوير المنتجات المالية.

(٢) اتجاه معظم المصارف الإسلامية إلى تأسيس المحافظ الاستثمارية المحلية وصناديق الاستثمار في الأسهم العالمية، الأمر الذي أدى إلى توظيف السيولة الكبيرة لدى هذه المصارف، وتوسع قاعدة السوق، وازدياد الخدمات المالية والاستثمارية.

(٣) اتجاه العديد من المصارف التقليدية إلى التحول إلى مصارف إسلامية؛ في الدول العربية الإسلامية مثل مصرف الجزيرة السعودي و بنك الشارقة وغيرها.

(٤) إنشاء المؤسسات المنظمة لأعمال الصيرفة الإسلامية، على ضوء معايير خاصة لأعمال المصارف والمؤسسات المالية الإسلامية كهيئة المراجعة والمحاسبة الإسلامية للمصارف الإسلامية بالبحرين ومجلس الخدمات المالية الإسلامية بماليزيا ، وتهدف هذه المؤسسات إلى إضفاء المزيد من الشفافية والثقة على المؤسسات الإسلامية.

(٥) تمكن البنك المركزي السوداني في عام ٢٠٠٠ من إصدار شهادات مشاركة البنك المركزي «شمم» وشهادات المشاركة الحكومية «شهامة» كأدوات مالية إسلامية، تمكن البنك المركزي من السيطرة على السيولة وإدارتها؛ لتحقيق السياسة النقدية المستهدفة في البلاد، وتقوم فكرة الإصدار على المبدأ الإسلامي (قاعدة الغنم بالغرم ، وتعني المشاركة في الربح والخسارة) بدلًا من الفوائد الربوية. كما تمكنت وزارة المالية والاقتصاد في السودان من إصدار شهادات المشاركة الحكومية وصكوك التمويل الحكومية .

(٦) إعلان الحكومة الباكستانية عن قرار يقضي بتعميم التحول الكامل نحو النظام المصرفي الإسلامي، وإلزام جميع مؤسسات التمويل المحلية والشركات المالية بالامتناع عن المعاملات الربوية، وحددت المحكمة الدستورية العليا في باكستان مهلة أربعة أشهر لترتب ولتكيف جميع المصارف والمؤسسات المالية أوضاعها للتعامل بالصيغ الإسلامية؛ ابتداءً من أول يوليو ٢٠٠١م.

(٧) تطور أداء هيئات الرقابة الشرعية؛ فعلى صعيد الدول نجد أن السودان حقق تقدمًا في هذا الصدد، بعد أسلمة النظام المصرفي بالكامل، وتكوين هيئة عليا للرقابة الشرعية بالبنك المركزي السوداني (بنك السودان المركزى)، وصدور العديد من التشريعات والقوانين التي تنظم أعمال المصارف في ضوء تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية. أيضًا هناك ماليزيا وباكستان؛ حيث تضطلعان بدور بارز في هذا الصدد؛ فالأولى كونت وحدة للرقابة الشرعية تابعة للبنك

المركـزي، إضافة إلى المبـادرة لإصدار منتجات مصرفية إسـلامية بالتعاون مـع عدد من الدول الإسـلامية على المسـتوى العالمـي، والمسـاهمة في ترتيبـات السـوق المالية الإسـلامية وصكوك السندات الإسلامية.

هذا بالإضافة إلى المنتديات والمؤتمرات التي يرعاها البنك الإسلامي للتنمية بجدة، ومنظمة المؤتمر الإسـلامي، واتحاد المصارف الإسـلامية، والبنوك المركزية في كلٍّ من السودان وباكستان والبحريـن وماليزيـا، وبعض المعاهد المتخصصة في السـودان و بريطانيا والبحرين وباكسـتان. ومن ناحية أخرى تطور اهتمام الجامعات الإسـلامية إلى درجة منح الشـهادات الجامعية في هذا المجال، وتعتبر جامعة أم درمان الإسلامية رائدة في مجال المصارف والاقتصاد الإسلامي؛ حيث تمنح درجات علمية، وتنظم دورات في مجالات الصيرفة والمالية الإسلامية، وتُعد أول مؤسسة جامعيـة في العالم تنشـئ قسـمًا للاقتصاد الإسـلامي منذ عـام ١٩٦٨، ولكلية التجـارة بجامعة الأزهر دور رائد في هذا المجال؛ ففي رحابها أقيم مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي، وتبع ذلك وجود تخصصات الاقتصاد الإسـلامي في الجامعة الإسـلامية العالمية في باكسـتان وبعض الجامعات السـعودية، خاصة جامعة الملك عبد العزيز التي أسـس فيها مركز أبحاث الاقتصاد الإسلامي، وكذلك الجامعة الإسلامية العالمية في ماليزيا (١).

* * *

---

(١) محمد شريف، المصارف الإسلامية في العالم ، شبكة الإنترنت .

ثانياً: انتشار المصارف الإسلامية على المستوى العالمي:

جدول رقم (١)

مؤشرات المصارف الإسلامية في العالم

مليون دولار

المنطقة	عدد البنوك	٪	رأس المال	٪	الأصول	النسبة	الودائع	٪	الاحتياطي	٪
جنوب آسيا	٥١	٢٩	٨٨٠	١٢	٣٩٢٧٢	٢٦	٢٥٦٦٤	٢٣	١٠٧٧	٣٥
أفريقيا	٣٥	٢٠	٢٠٢	٣	١٥٧٥	١	٧٣٠	١	٨٢	٣
جنوب شرقي آسيا	٣١	١٨	١٤٩	٢	٢٣٣٢	٢	١٨٨٧	٢	١٥٩	٥
الشرق الأوسط	٢٦	١٥	٣٦٨٤	٥٠	٨٣١٣٦	٥٦	٦٩٠٧٦	٦١	٣٨٢	١٢
مجلس التعاون الخليجي	٢١	١٢	١٧٨٧	٢٤	٢٠٤٩٩	١٤	١٤٠٨٨	١٢	١٣٥٣	٤٤
أوروبا وأميركا	٩	٥	٦٦٠	٩	٩٠٨	١	١١٣٩	١	٢٠	١
آسيا	٢	١	٤	٠	٦	٠	٥	٠	١٤	٠
أستراليا	١	٠	٢	٠	٥	٠	غير متوفر	٠	١٠	٠
المجموع	١٧٦	١٠٠	٧٣٦٨	١٠٠	١٤٧٧٣٣	٠	١١٢٥٨٩	١٠٠	٣٠٩٧	١٠٠

المصـــدر : مجلة الاقتصاد والأعمال – كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٢م .

يمكن النظر إلى انتشار المصارف الإسلامية من خلال إنشاء الفروع الإسلامية والنوافذ الإسلامية على مستوى العالم (١):

---

(١) حسين حسين شحاته ، الخصائص المميزة لتسويق الخدمات والمنتجات المصرفية الإسلامية في ظل التحديات العالمية ، مجلة الاقتصاد الإسلامي ، المجلد «٤»، العدد ٢٧٨، يوليو ٢٠٠٤م، ص ١١-١٣.

من الجدول رقم (١) يلاحظ الآتي:

(١) بلغت نسبة المصارف الإسلامية في دول جنوب شرق آسيا ٢٩٪ من إجمالي المصارف الإسلامية في العالم يليها الدول الأفريقية بنسبة ٢٠٪ ثم دول جنوب شرقي آسيا بنسبة ١٥٪ ودول مجلس التعاون الخليجي بنسبة ٢٤٪ وأمريكا و أوربا بنسبة ٩٪.

(٢) تسيطر مصارف الشرق الأوسط على ٥٠٪ من رأس مال المصارف الإسلامية في العالم تليها مصارف دول مجلس التعاون الخليجي بنسبة ٢٤٪ ومصارف دول جنوب آسيا بنسبة ١٢٪.

(٣) بلغت أصول مصارف الشرق الأوسط ٥٦٪ من إجمالي أصول المصارف الإسلامية تليها دول جنوب آسيا بنسبة ٢٦٪ ثم دول مجلس التعاون الخليجي بنسبة ١٤٪.

(٤) تركزت ودائع المصارف الإسلامية بنسبة ٦١٪ لدى مصارف الشرق الأوسط، تليها مصارف جنوب آسيا بنسبة٢٣٪، ثم دول مجلس التعاون الخليجي بنسبة ١٢٪.

(٥) تركزت احتياطات المصارف الإسلامية بنسبة ٤٤٪ لدى دول مجلس التعاون الخليجي تليها مصارف دول جنوب آسيا بنسبة ٣٥٪ ثم مصارف الشرق الأوسط بنسبة ١٢٪.

ثالثاً: الخصائص المميزة للمنتجات والخدمات المصرفية الإسلامية:

من أهم أنشطة المصارف الإسلامية ، الاستثمار والتمويل من خلال مجموعة الصيغ الإسلامية التي يطلق عليها رجال المصرفية الإسلامية ، المنتجات المصرفية الإسلامية ، وتتسم هذه المنتجات بمجموعة من الخصائص التي تتميز بها عن منتجات المصارف التقليدية والتي تكاد تنحصر في الفائدة أخذاً وعطاءً ، ومن أهم هذه الخصائص ما يلي(١):

---

(١) عبد المنعم محمد الطيب، أثر تحرير تجارة الخدمات المصرفية على المصارف الإسلامية ، المؤتمر الثالث للاقتصاد الإسلامي ، جامعة أم القرى مكة المكرمة ، مايو ٢٠٠٥م، ص ٢٧.

[١] مرجعية هذه المنتجات لأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية وأهم هذه المنتجات، المضاربة، المشاركة، المرابحة، السلم، الاستصناع، الإجارة، صناديق الاستثمار، التأمين التعاوني الإسلامي.

[٢] المشاركة في المخاطر، حيث تقوم على قاعدة أساسية هي المشاركة في الربح والخسارة (الغنم بالغرم) بخلاف النظام الربوي الذي يضمن رأس المال والعائد ويتحمل أحد الطرفين الغنم وحده، ويتحمل الطرف الآخر الغرم إن وجد .

[٣] يقل تأثرها بمخاطر التضخم النقدي، حيث أن الأموال توجه بطريقة مباشرة إلى مشروعات استثمارية تعمل في مجال الأصول العينية وبلغة الاقتصاد ، فإن المصارف الإسلامية تقلل من عملية توليد النقود كما هو الحال في المصارف التقليدية .

[٤] تتسم الخدمات المصرفية الإسلامية بأنها تقوم على قيمة إيمانية وأخلاقية وسلوكية وتسهم في التنمية الاجتماعية وتحقيق التكافل الاجتماعي (١).

* * *

---

(١) عبد المنعم محمد الطيب، المصارف الإسلامية و آفاق التعاون الاقتصادي العربي- الأوربي ، القمة المصرفية العربية الدولية لعام ٢٠٠٦ ، الحوار العربي - الأوربي حول التمويل والاستثمار ٢٧ - ٢٨ يونيو ٢٠٠٦، إيطاليا - روما، اتحاد المصارف العربية ، بالتعاون مع جمعية المصارف الإيطالية (ABI)، ص٥-٨.

المحور الثاني

سمات وخصائص هيئات الرقابة الشرعية على المستوى العالمي والإقليمي

تعرف هيئة الرقابة الشرعية في المصارف والمؤسسات الإسلامية بأنها هيئة مستقلة ودائمة تتولى فحص وتحليل مختلف الأعمال والأنشطة التي تمارسها المصارف الإسلامية والمؤسسات المالية الإسلامية التي بدأت تنتشر في الساحة المصرفية الدولية في جميع مراحلها والفتاوى الصادرة في هذا الشأن وإيجاد البدائل والصيغ المشروعة المناسبة لما هو غير مشروع منها، وتكييفها بعيداً عن شبهة الربا المحرم شرعاً.

أولاً: أهمية تكوين هيئات الرقابة الشرعية :

بالنظر لأهمية العمل المصرفي الإسلامي فان للرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية أهمية بالغة لعدة أسباب لعل أهمها:

١- أنها الجهة التي ترصد سير أعمال المصارف الإسلامية والتزامها بالأحكام الشرعية في تنفيذ معاملاتها.

٢- افتقار معظم العاملين في المصارف الإسلامية إلى الإحاطة بقواعد المعاملات الإسلامية مما يضفي أهمية على وجود مثل هذه الهيئة.

٣- إن وجود الهيئة يعطي المصرف الصبغة الشرعية بنظر زبائنه وجمهور المواطنين الذين لا يتعاملون مع المصارف الربوية.

ثانياً : مراحل الرقابة الشرعية :

تمر الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية بثلاث مراحل هي:

أ- الرقابة السابقة للتنفيذ أو الرقابة الوقائية: وتشمل الرقابة السابقة للتنفيذ أو الرقابة الوقائية للعمليات والمشاريع التي تنوي إدارة المصرف تنفيذها فتقوم الرقابة الشرعية بجمع كل البيانات والمعلومات لتعرضها فيما بعد على هيئة الفتوى لتدلي برأيها قبل إقدام المصرف على تنفيذها فإذا تبين أنها مخالفة لاحكام الشريعة استبعدتها أو قامت بتعديها بما يتوافق مع الأحكام الشرعية.

ب- الرقابة أثناء التنفيذ أو الرقابة العلاجية: وتتناول الرقابة أثناء التنفيذ مراجعة وتدقيق العمليات المصرفية والاستشارية التي تحتاج إلى رأي شرعي وتتمثل في المتابعة الشرعية لاعمال المصرف، وذلك خلال مراحل التنفيذ المختلفة بهدف التأكد من التزام المصرف بالتطبيق الكامل للفتاوى الصادرة ومتابعة تصحيحها أولاً بأول.

جـ- الرقابة اللاحقة للتنفيذ أو الرقابة التكميلية و أحياناً تسمى رقابة المتابعة : فتمثل اغلب أعمال الرقابة الشرعية، لأنها تتناول الأعمال العادية والمتكررة والتوجيهات الصادرة عن جهة الاختصاص، كمراجعة ملفات العمليات الاستثمارية بعد التنفيذ ومراجعة البيانات الدورية المرسلة من المصرف للجهات الرسمية ومراجعة تقارير الجهات الرقابية الخارجية كالبنك المركزي.

ثالثاً : آليات تشكيل هيئات الرقابة الشرعية:

اعتادت الكثير من الدول عند تأسيس المصارف الإسلامية منها أن تضمن تشريعاتها ما يحقق تقيدها بأحكام الشريعة الإسلامية ووجود رقابة شرعية ممثلة في رقيب أو مستشار شرعي أو هيئة للرقابة الشرعية لكل مصرف.

في الوقت الذي اكتفت فيه بعض المصارف بالنص في أنظمتها الأساسية أو قوانين تأسيسها على الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية دون ذكر الأسلوب الذي يحقق ذلك مثل (البنك الإسلامي للتنمية) في جدة الذي يعتمد في مراقبة أعماله على (مجمع الفقه الإسلامي) نجد أن الكثير منها نصت في قوانين تأسيسها على تشكيل (هيئة للرقابة الشرعية) فيها مثل (بنك فيصل الإسلامي المصري) الذي نص على تشكيل هذه الهيئة، وكذلك قانون إنشاء المصارف الإسلامية في لبنان الذي نصت المادة (١٢) منه على تعيين هيئة استشارية مؤلفة من ثلاثة مستشارين متخصصين في أحكام الشريعة الإسلامية والفقه والعمليات المصرفية.

أما في الإمارات العربية المتحدة فقد نص قانونها الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٨٥ على أن تشكل بقرار من مجلس الوزراء (هيئة عليا شرعية وقانونية ومصرفية تتولى الرقابة على المصارف والمؤسسات المالية والشركات الاستثمارية الإسلامية للتحقق من مشروعية معاملاتها ومطابقتها لاحكام الشريعة الإسلامية أما الاتحاد الدولي للبنوك الإسلامية فقد انشأ هيئة عليا للرقابة الشرعية على المستوى العالمي.

وقد تباينت إجراءات المصارف الإسلامية في كيفية تكوين هيئة الرقابة الشرعية فيها، ففي البنك الإسلامي الأردني يتولى مجلس الإدارة تعيين هيئة الرقابة الشرعية. وفي بنك فيصل الإسلامي المصري ومصرف البركة السوداني يدخل تعيين أعضاء هيئة الرقابة الشرعية في اختصاص الجمعية العمومية للمصرفين، وفي المصرف الإسلامي الماليزي يتم تعيين أعضاء الهيئة بقرار من وزير المالية باعتبار أن المصرف قد أخذ شكل المؤسسة العامة الوطنية، وفي مصرف كوردستان الدولي للاستثمار والتنمية يتم تعيين الهيئة الشرعية من قبل مجلس الإدارة وفي المصرف الإسلامي القطري تنتخب الهيئة العامة للمصرف في كل عام هيئة للرقابة الشرعية بنفس الطريقة التي يُنتخب فيها مدققو الحسابات.

ومن المفروض أن تتكون هيئة الرقابة الشرعية من الثقات المعروفين في الأوساط الإسلامية والمتخصصين في فقه الشريعة وقواعد وفقه معاملات الاقتصاد الإسلامي والقانون المقارن (١).

رابعاً : نماذج من أهداف واختصاصات هيئات الرقابة الشرعية فى المصارف والمؤسسات المالية الإسلامية.

(١) هيئة الرقابة الشرعية ببنك فيصل الإسلامي السوداني:

دمجت هيئة الرقابة الشرعية ببنك فيصل الإسلامي السوداني بين الأهداف والمهام حيث ذكرت لائحتها التأسيسية المادة (٢) : يعهد لهيئة الرقابة بالمهام الآتية :

(أ) الاشتراك مع المسئولين بالبنك في وضع نماذج العقود والاتفاقات والعمليات العائدة لجميع معاملات البنك مع المساهمين والمستثمرين والغير ـ وفي تعديل وتطوير النماذج المذكورة عند الاقتضاء، وفي إعداد العقود التي يزمع البنك إبرامها مما ليس له نماذج موضوعة من قبل، وذلك كله بقصد التأكد من خلو العقود والاتفاقات والعمليات المذكورة من المحظورات الشرعية .

(ب) إبداء الرأي من الناحية الشرعية فيما يحيله إليها مجلس الإدارة أو المدير العام من معاملات البنك .

(ج) تقديم ما تراه مناسباً من المشورة الشرعية إلى مجلس الإدارة في أي أمر من الأمور العائدة لمعاملات البنك .

---

(١) حمزة عبد الكريم حماد، الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية. شبكة الإنترنت ، ١٧/ ٥/ ٢٠٠٥م.

(د) مراجعة عمليات البنك من الناحية الشرعية للتحقق من تنفيذ مقتضى ما جاء في البنود(أ، ب، ج) السابقة .

(٣) تقدم هيئة الرقابة الشرعية دورياً وكلما اقتضى الأمر تقاريرها وملاحظاتها إلى كل من المدير العام ومجلس الإدارة .

(٤) تقدم هيئة الرقابة الشرعية للجمعية العمومية للمساهمين تقريراً سنوياً مشتملاً على رأيها في مدى تمشي البنك في معاملاته مع أحكام الشرع، وما قد يكون لديها من الملاحظات في هذا الخصوص .

(٥) تباشر هيئة الرقابة عملها وفقاً للائحة تقترحها ويصدر بمقتضاها قرار من الجمعية العمومية للمساهمين . ولرئيس الهيئة أو نائبه حق حضور اجتماعات الجمعية العمومية للمساهمين، وللهيئة كذلك طلب إدراج أي موضوع في جدول اجتماع أي جمعية عمومية ومناقشته في الاجتماع والاشتراك بخصوصه في المداولات بدون أي يكون لها صوت عند إصدار القرارات .

(٢) الهيئة الشرعية لمجموعة البركة المصرفية :

أما مجموعة البركة المصرفية فقد أوردت في ملحق القرار الإداري رقم (٣) لعام ٢٠٠٢ بعنوان (اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة الشرعية الموحدة لمجموعة دلة البركة المصرفية) مع أنها أيضاً جمعت بين المهام والأهداف . ونعني بذلك الفقرة (ثالثاً) : مهام واختصاصات الهيئة :

١ - إبداء الرأي الشرعي في الأنظمة ولوائح العمل والعقود والتطبيقات للتأكد من خلوها من أي محظور شرعي، وكل ما يتطلبه أداء ذلك من رقابة وتدقيق ومتابعة .

٢- إصدار الفتاوى الشرعية والتوصيات والمشورة لتوحيد الأسس والأحكام الشرعية التى يبنى عليها النشاط المصرفي والمالي والتجاري في المجموعة .

٣- مراقبة سياسات وأداء وحدات المجموعة المختلفة ونشاطاتها بغرض إخضاعها لأحكام وقيم الشريعة الإسلامية ومبادئ الاقتصاد والصيرفة الإسلامية .

٤- تنقية أنظمة ولوائح وحدات المجموعة ونشاطها من المعاملات الربوية وحيلها الظاهرة والخفية وكل ما من شأنه أن يؤدي إلى أكل أموال الناس بالباطل .

٥- العمل على وضع صيغ المعاملات الإسلامية موضع التنفيذ واستنباط الصيغ التي تناسب كل احتياجات التمويل وتطوير أدوات تمويل مناسبة .

٦- إبداء الرأي الشرعي في المعاملات واستفسارات الوحدات التي تحال إلي الهيئة من إدارات الوحدات أو مستشاريها الشرعيين أو هيئاتها الشرعية .

٧- تقديم ما تراه مناسباً من مبادرات واقتراح وابتكار صيغ أو منتجات إلى رئيس مجلس الإدارة للدراسة أو الإحالة للوحدات المختصة .

٨- ترتيب زيارات ميدانية للوحدات بالداخل والخارج بهدف التدعيم والتطوير والتنسيق فيما يتعلق بالجوانب الشرعية والتنسيق .

٩- تقديم تقرير سنوي شامل لرئيس مجلس الإدارة ولمجالس الإدارات، يبين خلاصة ما تم عرضه من حالات وما جرى بيانه من آراء في المعاملات المنفذة، حسب اللوائح والتعليمات المطبقة .

١٠- مراجعة العقود (النمطية)، والمزمع إبرامها للتأكد من مطابقتها للضوابط الشرعية.

١١ - المشاركة في تعميم وتطوير مختلف الصيغ والأدوات المقترحة وما يتعلق بالصناديق الاستثمارية والإصدارات والتأكد من التزامها بالأحكام الشرعية .

١٢ - تفعيل آليات المراقبة والتدقيق الشرعي بإنشاء إدارة للتدقيق الشرعي الداخلي ومراقبة بعض العمليات بالانتقاء أو بطلب الجهة المعنية .

ويلاحظ أن الهيئة الشرعية الموحدة تعمل في مجال واسع النطاق بحسبان أنها تنتمي لمجموعة مصرفية دولية .

(٣) هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية :

أما هيئة المحاسبة والمراجعة للمؤسسات المالية الإسلامية فإنها حددت الهدف من الرقابة الشرعية في نص واحد وهو :

تهدف الرقابة الشرعية إلى التأكد من أن الأنشطة التي تقوم بها المؤسسة لا تخالف الشريعة الإسلامية ويتطلب تحقيق هذا الهدف أن تكون الشريعة ملزمة للمؤسسة .

ويمكن القول بأن هذا النص يختزل الرقابة الشرعية في الأعمال التي يتوازى دورها فيها ووظيفة المراجع القانوني من الناحية الفنية والإجرائية البحتة وهذا المفهوم يرتد بأهمية الرقابة الشرعية لوقت ميلادها الأول ويلف مستقبلها بالغموض والضباب (١) .

---

(١) فيصل عبد العزيز فرح ، الرقابة الشرعية : الواقع والمثال ، المؤتمر الثالث للاقتصاد الإسلامي ، جامعة أم القرى مكة المكرمة ، مايو ٢٢٠٥م، ص ١٢-١٥.

(٤) الهيئة العليا للرقابة الشرعية للجهاز المصرفي والمؤسسات المالية في السودان :

ورد في اختصاصات الهيئة ما يأتي(١):

أ- النظر وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليها من الوزير أو المحافظ أو مديري المصارف أو المتعاملين مع المصارف أو المتعاملين مع المصارف والمؤسسات المالية وإصدار الفتاوى والتوصيات والمشورة .

ب- معاونة أجهزة الرقابة الفنية في البنك والمصارف والمؤسسات المالية على أداء مهامها وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية .

ج- مساعدة البنك والمصارف والمؤسسات المالية في وضع وتنفيذ برامج التأهيل والتدريب بما يمكن هذه الجهات من الوصول بالعاملين فيها لمرتبة الصيرفي الفقيه .

د - معاونة إدارات وأقسام البحوث على تطوير البحث العلمي وتشجيع النشر بما يخدم الأهداف والاختصاصات .

هـ- النظر في الخلافات الشرعية التي تنشأ بين الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون والمتعاملين معها وإصدار الفتاوى والتوصيات بشأنها .

و- أي اختصاصات أخرى تراها الهيئة لازمة لتحقيق أهدافها بشرط موافقة الوزير عليها.

---

(١) لمزيد من التفاصيل حول لائحة الهيئة العليا للرقابة الشرعية للجهاز المصرفى والمؤسسات المالية، يمكن الرجوع إلى مخطط الرقابة الشرعية، وتحديداً لمخططات توثيق تجربة السودان في مجال المصارف والمؤسسات المالية الإسلامية (مخطط هيئات الرقابة الشرعية) حيث خصص كتاب كامل يتحدث عن نشأة وتقويم هيئات الرقابة الشرعية للجهاز المصرفي السوداني .

ويمكن القول أنه وبشكل عام فإن النص على الهيئة العليا للرقابة الشرعية لهو خطوة ملموسة في نطاق التشريع السوداني حيث أنشئت هذه الهيئة بقرار وزاري بالرقم ١٨٤/ ١٩٩٢ بتاريخ ٢٨ رمضان ١٤١٢هـ - ٢ مارس ١٩٩٢م .

ولا شك أيضاً أن أهداف ومهام مثل هذه الهيئة تختلف نوعياً عما عداها من هيئات رقابة ، إذ تعتبر تنظيمياً وهيكلياً بمثابة جهاز أعلى داخل القطر . بل أن العلاقة التنظيمية والعملية بين الهيئة العليا وهيئات الرقابة الشرعية في البنوك السودانية لم ترد في هذا القانون (١).

خامساً : مشاكل ومعوقات هيئات الرقابة الشرعية:

برزت الكثير من المشاكل والمعوقات أمام هيئات الفتوى والرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية لعل أهمها:

١ - صعوبة وجود الفقيه والاقتصادي المتخصص في أعمال المصارف الإسلامية وذلك بسبب حداثة العمل المصرفي الإسلامي فى بعض الدول.

٢ - عدم الاستجابة السريعة لقرارات الهيئة الشرعية في بعض المصارف، إضافة إلى محدودية اختصاصاتها وصلاحياتها، حيث تمنع الهيئة في بعض المصارف من الإدلاء بأية معلومات أو تصريحات تتعلق بأعمال المصرف.

٣- الضغوط التي تتعرض لها الهيئة من قبل مجلس إدارة المصرف الذي يحاول التأثير عليها فضلاً عن عدم الاستجابة السريعة لقراراتها من قبل إدارة المصرف.

٤ - تعدد الهيئات الشرعية للمصارف الإسلامية في البلد الواحد مما يعني عدم التنسيق أو التطابق في إصدار الفتاوى المتعلقة بالعمل المصرفي.

---

(١) بنك السودان المركزي، توثيق تجربة السودان في مجال المصارف والمؤسسات المالية الإسلامية، مخطط هيئات الرقابة الشرعية، نشأة وتطور وتقويم هيئات الرقابة الشرعية للجهاز المصرفي السوداني. ص٦٠-٦١.

إن هـذه المعوقـات وغيرها من شـأنها أن تشـل أعمال هيئـة الرقابة الشرعيـة في المصارف الإسـلامية وتـؤدي إلي استـمرار المخالفـات الشرعيـة والاعتيـاد عليهـا مـن قبـل الموظفين، وبالتـالي إفـراغ الرقابة الشرعية مـن محتواها وتحولهـا إلى واجهة للمـصرف دون فاعلية تذكر. ولا شـك أن مثل هـذه الأمور قد أضفت الكثـير من المآخذ على الرقابـة الشرعية في المصارف الإسـلامية مثل عـدم مشـاركتها في وضـع نظام اختيـار العاملين وعـدم مشـاركتها في وضع التعليـمات التنفيذية الخاصة بالتشـغيل داخل المصرف أو إبداء الـرأي في الضمانات المقدمة من المتعاملـين معـه وكذلـك عدم إبداء الـرأي في الديون المتأخـرة وتحديد مـا إذا كان المتعامل مع المـصرف الإسـلامي معسراً أو مماطلاً أو قـادراً على الدفع، فضلاً عن عـدم وجود نص قانوني يوضـح الآثـار القانونية لتقصير المراقب الشرعـي أو خطئه في أداء مهامـه في المصرف وبالتالي تحديد مسئوليته في هذا المجال(١).

* * *

---

(١) حمزة عبد الكريم حماد، مرجع سابق.

المحور الثالث

مسيرة الرقابة الشرعية في المصارف السودانية

أسست هيئات الرقابة الشرعية لتواكب تجربة تأسيس المصارف الإسلامية وتطويرها التماساً للملاءمة الشرعية بين العقود الحديثة في المعاملات المصرفية والأصول الفقهية التي استنبطها الفقهاء وتوافقوا عليها بحيث يكون نتاج هذه الملاءمة الشرعية استحداث تكييف شرعي للمعاملات المصرفية المعاصرة تحقيقاً لأهداف البنوك الإسلامية في تسخير مزايا العلم المصرفي في تنمية وترقية الحياة الاقتصادية عبر المؤسسة المالية مع الاحتفاظ لها بنطاق تأصيلي ينأى بها عن المعاملات المصرفية البينة الحرمة (كالربا) والاحتكار وما شابهها.

وقد أدت هيئات الرقابة الشرعية للمصارف السودانية وظيفتها أداءً لا بأس به (في إطار البيئة التي نشأت فيها)، إلا أن هنالك عدة قضايا أظهرتها التجربة التطبيقية مما يقتضي إعادة النظر وتقييم التجربة بجد، وقد أدى بناء التجربة في مراحلها الأولى إلى انصراف القائمين عليها والمشتغلين بالقضايا الإسلامية إلى تثبيت نجاح التجربة واقعياً وبحماس بالغ بحسبانها تجربة في نطاق الشرائع الإسلامية في الحياة المعاصرة، ومن هنا وجدت دعماً معنوياً ومادياً يحسه كل من اتصل بهذه التجربة، أو تتبع تاريخها، وهذا الدعم المؤثر يتعدى أولئك الذين تربطهم مصالحهم الوقتية بهذه المؤسسات إلى دعم معنوي من عامة الناس بدافع عقيدتهم وحماسهم الديني وعواطفهم الإسلامية الجياشة، كان هذا الحماس ضرورياً في مراحل البناء الأولى كما كان طبيعياً وعفوياً. إلا أن هذا الحماس لم يتح في هذه المرحلة الحالية لبناء البنوك تقييم التجربة موضوعياً، ونقدها وإثراء البحث العلمي في مجالاتها المتعددة: « المالية والإدارية والقانونية والفقهية »، وبالتالي فان تسليط الضوء على هيئات الرقابة الشرعية في هذا الوقت، وبعد مرور اكثر من ثلاثة عقود، سيثري التجربة.

ومهما يكن فإن هذه مقدمة أجدها ضرورية ونحن بصدد تناول تجربة هيئة الرقابة الشرعية بالتقييم العام، لأن وظيفة هيئة الرقابة الشرعية للبنك جد خطيرة، وذلك لطبيعتها القانونية والتي تنبثق من أنها (الهيئة التشريعية) الموكول إليها وظيفة التأصيل الفقهي لمعاملات البنك الإسلامي، وحيث إن معاملات البنوك الإسلامية تقع (كلياً أو جزئياً) خارج إطار الإلزام القانوني العام، تتأكد خطورة المهمة الملقاة على عواتق هؤلاء العلماء الأجلاء.

السؤال المطروح... هل استطاعت هذه الهيئات الرقابية أن تقوم بوظيفتها ؟ وتؤدي المهام المنوطة بها ؟

إن دراسة مسيرة هيئات الرقابة الشرعية بمكن تناولها معتمدين البحث في الكلي دون الجزئي ليتوفر على بحث التفاصيل آخرون :

أولاً : الطبيعة القانونية لهيئة الرقابة الشرعية :

إن أول أوجه القصور في البنية القانونية لهيئة الرقابة الشرعية هي في طبيعتها القانونية، فهذه الطبيعة يكتنفها الغموض، فهيئة الرقابة الشرعية هي (رقابة) لكنها لا تراقب إلا ما يعرض عليها من عقود أو معاملات، ولا تفتي إلا فيما تستفتى فيه، إذن فإدارة البنوك هي التي تحدد (عملياً) نطاق أعمال هيئة الرقابة الشرعية، وقد تتدخل الهيئة إذا ما تسامعت أو وقفت على ما يستدعي تدخلها، أو قد تتدخل بناءً على شكوى أو التماس، ولكن هذه الوسائل تفتقر للفعالية الإدارية، وهي وسائل (غير رسمية) لا يمكن التعويل عليها في جهاز رقابي موكول إليه رقابة النظام والتطبيق على الممارسة اليومية لآلاف العمليات والمعاملات والعقود التي يزخر بها العمل المصرفي. فإذا انتقلنا للبحث عن (آثار) هذا التحجيم نراه واضحاً في الشهادة الرقابية التي تصدرها الهيئة (سنوياً) جوار إفادة المرجع القانوني، ففي هذه الشهادة صياغة دقيقة لهذا الحال نراه مضمناً في عباراتها المتحفظة والتي تقول (عادة) :

« وراجعت - أي الهيئة (كذا) من العقود ووجدتها صحيحة ومتفقة مع النماذج المجازة ما عدا بعض العقود التي أبدت عليها ملحوظات ووجهت بتصحيحها » .

وتبني على ذلك حكمها بأن (البنك ملتزم في جميع معاملاته التي اطلعت عليها بأحكام الشريعة الإسلامية).

فهذا الإقرار ليس عاماً وإنما (محدود) بالعقود التي اطلعت عليها الهيئة - فعلاً - وقد ثبت مراراً أن قرارات تصدر على مستوى إداري معين، لا تخضع للرقابة الشرعية بل تجتاز طريقها للتنفيذ دون عرضها على القناة الشرعية.

أما في نطاق العقود النموذجية وهي عقود نمطية إطارها العام ثابت فتجيزها الرقابة الشرعية، ومن ثم تصبح عقوداً نموذجية لا حاجة لعرضها مرة أخرى، وإنما هي عقود صالحة للتنفيذ. أما العقود التي تلبي حاجات خاصة فيفترض عرضها على الهيئة لإجازتها ومراجعة الصياغة وتكييف أساسها الفقهي حتى تنفذ، والواقع أن العقود النموذجية لا تعني إنها موافقة للشريعة إلا (شكلاً) وقد يختلف أمر تنفيذها فما هي وظيفة المراقب أو الهيئة حينئذ ؟

ثانياً : الرقابة (ابتداء) أم (بقاء) :

ثم ماذا بعد ؟

إن العقود تخضع للتنفيذ، وتخفق أو تحقق النتائج المرجوة منها في إطار خطة البنك، ثم يحتفظ البنك بها في (ملفاته) وتنحسر الرقابة الشرعية. فليست هناك وظائف رقابية للهيئة تتعلق بمراجعة أعمال هذه البنوك من الوجهة الشرعية، إن الوضع هنا يمثل مفارقة كبيرة خاصة إذا ما قارناه بالجهد الذي يبذل في مراجعة الحسابات الختامية من خلال المراجعة الداخلية أو الخارجية (من قبل مرجع عام أو خاص) بحيث يكون تقرير المراجع أساساً وسنداً لإثبات الوضع المالي الحقيقي للبنك.

إن الحد من الرقابة الشرعية بحيث لا يشمل المراجعة الختامية بعد التنفيذ يقلل كثيراً من احتمال نجاح هذه الهيئات في أداء وظيفتها الرقابية والتثقيفية أيضاً، ولا نرى حاجة لأن نقول إن المراجعة الداخلية والخارجية غير مختصة في تقييم أعمال البنك فقهياً، وليست مؤهلة كذلك لمثل هذه الوظيفة، فقصارى جهدها أن تحدد صحة الأرقام وانطباقها على واقع المؤسسة محاسبياً، وهذا النوع من المراجعة يقوم في المؤسسة المصرفية، ربوية كانت أم غير ربوية. (ويلاحظ هنا مصطلح (المراجعة) مصطلح مأخوذ عن المؤسسة المصرفية التقليدية - الربوية - لأنها ليست مراجعة مطلقة ولكنها مراجعة محاسبية، إدارية ولا تختص بالملاءمة الشرعية. ونقول إننا بحاجة إلى (مراجعة شرعية) لأعمال المصرف عقب حساباته الختامية، وقبل إمضائها من قبل الجمعية العمومية للمساهمين، يهم المساهمين مثل هذه المراجعة كما يهم ذلك المودعين والمستثمرين والدولة والمجتمع العام أيضاً، يجب أن تكون هيئة الرقابة الشرعية رقابة ابتداء، وبقاء وانتهاء.

ثالثاً : الفتوى والقرار الإداري :

ما هو وزن (فتوى) هيئة الرقابة الشرعية مقارنة بالقرار الإداري في المؤسسة المصرفية ؟ من البين أن وزن فتوى الهيئة يبقى ضعيفاً فيما إذا ما قارناه بالقرارات الإدارية العادية النابعة من إدارة المصرف نفسه (مع تعدد مستويات القرار)، بمعنى أن الطبيعة القانونية للرقابة الشرعية لا يعتبر (وجهة نظرها أو اجتهاداتها أو قراراتها من حيث التكييف القانوني)، (قرارات ملزمة للكافة) في المؤسسة، ومن هنا تمخض عن هذا (عملياً) توقف فعالية جهود الهيئة على مدى التجاوب الإداري بحيث ينقل هذه الفتاوى إلى حيز القرار الإداري الملزم، وحتى لو تم هذا التجاوب فهذه قرينة تؤكد أن القرار الإداري هو المتحكم أولاً وأخيراً في نفاذ (الفتوى) أو الاجتهاد الشرعي للهيئة، وأن المدير هو من يأذن بتنفيذ هذه الفتاوى، ليمدها بالقوى الإدارية التي تكفل لها حسن الأداء والتنفيذ، وبمعنى آخر فإن الموظف في المصرف الإسلامي يمتنع عليه تطبيق فتاوى الهيئة أو آرائها الصادرة لها، لأن هناك شرط معلق للنفاذ، وهو مدى التجاوب

الإداري مع هذه الفتاوى، ويتضح هنا أن قرارات الهيئة الشرعية لا تماثل في الحجة والإلزام مستويات الإدارة التنظيمية الأخرى (التخطيط، التنفيذ، الرقابة، التنسيق)، ولا تتسق مع هذه الآليات الإدارية ذات الفعالية التنظيمية المستقرة، وبالتالي حتى لو تم النص فى اللائحة على أن قرار الهيئة ملزم فان التنفيذ يبقى مرهوناً بالقرار الإداري للجهاز التنفيذي بالمصرف (١).

* * *

---

(١) أحمد محمد السعد ، الرقابة الشرعية و أثارها على المصارف الإسلامية، المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى مكة المكرمة، مايو ٢٠٠٥م، ص ١٠-١٥.

المحور الرابع

التحديات التي تواجه مسار الرقابة الشرعية في السودان

هنالك العديد من التحديات التى تواجه مسار هيئا ت الرقابة الشرعية من خلال الواقع المعاش يمكن إيجازها فى الآتي:

١- ضعف وندرة الموارد البشرية:

إن توفر العنصر البشرى المناسب يمثل أحد أهم أسباب النجاح لأي منشأة أو مؤسسة خاصة مع التقدم التقني الكبير القائم حالياً والقادم مستقبلاً ، والمصارف ليست استثناءً من ذلك، فنجاحها في رسالتها سوف يتوقف كثيرا على مدى نجاحها في استقطاب الكوادر المؤهلة والمدربة للعمل فيها ليس فقط من الناحية الفنية للعمل، ولكن أيضاً من حيث صدق القناعة لديها بالعمل المصرفي الإسلامي. صحيح أن المصارف الإسلامية لا تدخر جهداً في تحقيق ذلك ولكن الواقع يشير إلي النقص النسبي في المعروض منها مقارنة بالطلب عليها.

٢- اختلاف معايير تطبيق المنتجات الإسلامية:

في الوقت الذي تم فيه إلى حد كبير معالجة مشكلة محدودية المنتجات الإسلامية من خلال تطوير العديد من منتجات التمويل والاستثمار الإسلاميين فانه لا تزال تواجه المصارف الممارسة للعمل المصرفي الإسلامي صعوبة أخرى لا تقل أهمية، ألا وهى مشكلة تعدد طرق وقواعد تطبيقها في الواقع العملي. فمع تعدد المصارف الإسلامية واستخدامها لعدد من صيغ التمويل الإسلامية، فإنها لم تتمكن حتى الآن من توحيد قواعد تطبيقها، (على الرغم من الجهود المبذولة من قبل الهيئة العليا للرقابة الشرعية في استصدار مراشد فقهية لصيغ التمويل الإسلامي، فنجد بنوكاً مختلفة تقدم نفس صيغة التمويل ولكن بطرق مختلفة. الأمر الذي قد يؤدى إلي كثير من

البلبلة والشك في أذهان المتعاملين مع المصارف الإسلامية من حيث سلامة التطبيق ومصداقيته. ولعل هذا الاختلاف يرجع في المقام الأول إلى الأسباب التالية :

أ- اختلاف هيئات الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية وما قد يصاحبه من تفسيرات مختلفة لبعض الأحكام الشرعية الفرعية تبعا للاختلاف القائم بخصوصها بين المدارس الفقهية الأربعة الرئيسية.

ب- حقيقة أن فتاوى هيئات الرقابة الشرعية تبنى أساسا على كيفية وكفاية المعلومات المقدمة لها بخصوص المنتج موضوع الفتوى.

ج- في الوقت الذي تفرض فيه متطلبات السوق ضرورة قيام المصارف الإسلامية بتطوير البدائل الشرعية للمنتجات المصرفية التقليدية، واجتهادها المستمر في هذا الخصوص تلبية لحاجة العملاء ومواجهة لمتطلبات المنافسة التي تزداد حدتها يوما بعد يوم. وخير مثال على ذلك قيام بعض المصارف الإسلامية الإقليمية بتقديم منتج «التورق» بغرض توفير السيولة النقدية للعملاء كبديل للقروض الشخصية التقليدية. وهو المنتج الذي لم يلق القبول من الجميع ولم يستقر بعد ليس بسبب عدم مشروعيته ولكن بسبب عدم الاتفاق على كيفية تطبيقه. الأمر الذي يتطلب معالجة سريعة من قبل الهيئة العليا للرقابة الشرعية و الهيئات الأخرى المنظمة للعمل فى المصارف بما يحقق التوازن بين الالتزام التام بالأحكام الشرعية والحاجة الماسة لتطوير العمل المصرفي الإسلامي واستمراريته.

٣- ضعف إلمام المراجعين الشرعيين بالمنتجات المصرفية التقليدية:

بينما يكون للنصح الشرعي الذي توفره هيئات الرقابة الشرعية في المصارف دوراً حيوياً لضمان سلامة التطبيق، إلا أن ذلك يجب ألا ينفي أن المعرفة الجيدة لأعضاء هذه الهيئات الشرعية بدقائق الأدوات والأسواق المالية الحديثة لا يقل أهمية عن معرفتهم بالجوانب الفقهية للتعامل

خاصة في ظل التداخل والتشابك الكبير بين أسواق المال الدولية، ومن هنا تأتى أهمية مدى كفاية وكفاءة الرقابة والمراجعة الشرعية في معرفة كل الأبعاد ذات الصلة بالعمل المصرفي الإسلامي وليس الجانب الفقهي منها فقط. وهو الأمر الذي قد يصعب توفره في معظم الحالات في الوقت الحاضر. إن مثل هذا القصور سيترك ظلاله على مسيرة وسلامة العمل المصرفي الإسلامي بصفة عامة (١).

٤- عدم التفرغ التام لعضوية الهيئة :

وهذا من شأنه التقليل من فعالية نشاط الهيئة، بحيث لا تتمكن من الاطلاع على كافة المعاملات المصرفية التي تمت بالمصرف وشكاوي المتعاملين مع المصرف ، لا سيما وان هناك ارتباط متعددة للأعضاء أنفسهم في العضوية في هيئات أخرى أو القيام بأعمال أخرى ، وحتى لا تكون تلك الاجتماعات على قدر من الصورية، فان استغلال الفترات الزمنية (خلاف ساعات العمل الرسمية) قد يكون هو الأجدى.

٥- الندرة المهنية:

في ظل التوسع الأفقي والراسي للمصارف وتسارع معدلات النمو في أعمالها قد ألقى بظلاله على تعميق مشكلة الندرة في الكفاءات المؤهلة لتعبئة هيئات الفتوى وأجهزة الرقابة الشرعية الداخلية، حتى غدت ظاهرة تكرر المفتي الواحد أو عضو الهيئة في عدد من الهيئات محل نقد الباحثين والمراقبين، لاسيما أن كفاءة البحث والتطوير الفقهي باتت تتراجع لدى الفقيه الواحد فيتزاحم الأعمال والمهام والمشاركات مما أثر سلباً على متطلبات الضبط المنهجي والإفتاء للفقيه وخصوصاً فيما يتعلق بتطوير معارفه العلمية ومهاراته الفنية المعاصرة، الأمر

---

(١) سعيد بن سعد المرطان تقويم المؤسسات التطبيقية للاقتصاد الإسلامي: النوافذ الإسلامية للمصارف التقليدية، لمؤتمر الثالث للاقتصاد الإسلامي ،جامعة أم القرى مكة المكرمة، مايو ٢٠٠٥م، ص ١٢-١٥.

الذي انعكس على جودة الأداء الشرعي للمؤسسة عموماً. مما ينذر بوقوع أخطاء جسيمة قد تشكك في مصداقية الأداء الشرعي للجهاز الشرعي وللمؤسسة المالية الإسلامية ككل، وانه في ظل ندرة المؤهلين في مجال الإفتاء والرقابة الشرعية فانه يصبح من المتعين تطوير كوادر مساندة تختص بممارسة مهنة التدقيق والرقابة الشرعية (١).

٦- تحديات الجودة وضبط الأداء:

لقد بات من المحتم على المؤسسات المالية الإسلامية في ظل نموها الإنتاجي وتوسعها الراسي والأفقي، وانتشارها الجغرافي إلى جانب استشعارها لمخاطر وتحديات العولمة أن تعمل جاهدة على تطبيق احدث أسس الجودة الشاملة وضبط الأداء في تقديم خدماتها، ومزاولة أعمالها كاستراتيجية للمنافسة والبقاء والملحوظ .إن استراتيجية (الجودة الشاملة) تمثل هاجساً لكافة قطاعات العمل في المؤسسات المالية الإسلامية، إلا انه في الوقت لا زالت تلك المؤسسات تواجه حرجاً كبيراً في تطوير أجهزتها الشرعية، بما يواكب متطلبات إدارة الجودة الشاملة، خصوصاً فيما يتصل بتطوير وضبط وتنظيم أعمال الفتوى والرقابة الشرعية ، إلى جانب محاولة استجلاء وتحديد ماهية الأسس المنهجية المتبعة في إصدار الفتاوى والقرارات الفقهية .

إن تطبيق نظام مهنية الرقابة الشرعية من شأنه حمل هيئات الفتوى والرقابة الشرعية، على السعي نحو ضبط جودة أدائها، كأحد المتطلبات الرئيسية التي تسبق إجراء عمليات التدقيق والرقابة الشرعية (٢).

* * *

---

(١) رياض منصور الخليفي، هيئات الفتوى والرقابة الشرعية في المؤسسات المالية الإسلامية بين النظرية والتطبيق ، المؤتمر العلمي السنوي الرابع عشر ، المؤسسات المالية الإسلامية - معالم الواقع و أفاق المستقبل ، ص ٣٠٦ .

(٢) المرجع السابق ، ص٣٠٦-٣٠٧ .

المحور الخامس

مقترحات بشأن تقويم مسار هيئات الرقابة الشرعية

أولاً : تأهيل أعضاء هيئات الرقابة الشرعية على الجوانب المصرفية من خلال حزمة من الدورات المستمرة (الدبلوم المهني المصرفي للمراقبين الشرعيين)على مستوى المصرف المركزي والمصارف التجارية وتقاس بعدد ساعات تدريبية ، ويشارك فى تصميمها مصرفيين شرعيين.

ثانياً: استقطاب الخريجين الشرعيين من الكليات والمؤسسات التعليمية ذات الصلة وإلحاقهم بحزمة البرامج التدريبية ، بهدف توسيع قاعدة الشرعيين بالمصارف الذين يعانون من الندرة والمحدودية، لاسيما وان السودان رائد في مجال العمل المصرفي الإسلامي ليكونوا نواة لهيئات رقابة شرعية في المؤسسات المصرفية والمالية المحلية والإقليمية والعالمية.

ثالثاً: الاهتمام بتأهيل المصرفيين على الجوانب الشرعية من خلال حزمة من الدورات المستمرة (الدبلوم المهني الشرعي للمصرفيين) على مستوى المصرف المركزي والمصارف التجارية.

رابعاً: تفعيل دور أكاديمية السودان للعلوم المصرفية والمالية، بالاهتمام بالتأهيل المهني للعاملين بالمصارف والمؤسسات المالية في المجال الشرعي، المصرفي الشرعي، من خلال برامج الدبلومات المهنية المشار إليها، مع ضرورة استيعابها للتطورات المصرفية الإقليمية والعالمية من المؤسسات الإسلامية والمصرفية على أن يكون ذلك بالتنسيق مع الهيئة للرقابة الشرعية وهيئات الرقابة الشرعية بالمصارف وأدارت التدريب المصرفى ..

خامساً: تكوين جمعية مهنية لأعضاء هيئات الرقابة الشرعية تجتمع بصورة منتظمة، لكي تتحاور وتتفاكر فيما فيه النفع للمؤسسات المصرفية والمالية، واقترح إضافة دائرة باتحاد المصارف السوداني تعنى بهذا الجانب تضم في عضويتها منسوبيها في كل المصارف السودانية.

سادساً: الانتقال من المستوى الجزئي إلى المستوى الكلي في مجالات المراجعة الشرعية، بدلا من البصمة التي تدرج في القوائم المالية المنشورة في وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمشاهدة .

سابعاً: الاهتمام بالمراجعة الشرعية على مستوى المصرف المركزي والمصارف التجارية، على أن تكون متزامنة مع المراجعة المصرفية والإدارية .

ثامناً: التنسيق المستمر بين المراجعين الشرعيين وإدارتي التفتيش والمراجعة في المصارف، حتى لا يكون هناك تعارض أو ازدواجية في التقارير المقدمة من الفرق المختلفة للتفتيش، نتيجة لاختلاف التوقيت في عمليات التفتيش .

تاسعاً: ضرورة طباعة البحوث العلمية الشرعية والمصرفية المتميزةالتي تم إعدادها في المصارف التجارية والهيئة العليا للرقابة الشرعية والمؤسسات الأكاديمية ذات الصلة والباحثين المهتمين فى مجال العمل المصرفى الإسلامي، والاستفادة منها محليا وعالمياً، إذ أن غالبية الكتابات في مجال الاقتصاد الإسلامي عموما والمصارف الإسلامية على وجه الخصوص، لباحثين يفتقرون إلى الإلمام الكامل بالتجربة السودانية الثرة، ولعل توثيق تجربة البنوك الإسلامية التي قام بها بنك السودان المركزي، قد لاقت نجاحاً كبيراً، ولازالت في رفوف المكتبات والملفات بحوث كثيرة لم تلق حظها من النشر والاستفادة منها.

عاشراً: الاستفادة من الذخيرة الفقهية والمصرفية الوافرة لشيخ ومعلم الأجيال، الشيخ العلامة الصديق محمد الأمين الضرير بطباعة فتاواه وأراءه وما يثار إليه من مشكلات واستفسارات من مختلف المصارف والمؤسسات المالية، وتعميمها على الهيئات والمؤسسات المصرفية والمالية للاستفادة منها كمرجعية لاغنى عنها.

* * *

قائمة المراجع والمصادر

- محمد أمين علي القطان ، رقابة الشرعية الفعالة في المصارف الإسلامية ، المؤتمر الثالث للاقتصاد الإسلامي ، جامعة أم القرى مكة المكرمة ، مايو ٢٠٠٥م.
- عبد الحميد الغزالى ، شوقي دنيا ، مجلة الاقتصاد الإسلامي، المجلد «٢٤»، ص ١٢٣ .
- محمد شريف، المصارف الإسلامية في العالم ، شبكة الإنترنت .
- حسين حسين شحاته ، الخصائص المميزة لتسويق الخدمات والمنتجات المصرفية الإسلامية في ظل التحديات العالمية ، مجلة الاقتصاد الإسلامي ، المجلد «٤» العدد ٢٧٨، يوليو ٢٠٠٤م.
- عبد المنعم محمد الطيب، أثر تحرير تجارة الخدمات المصرفية على المصارف الإسلامية ، المؤتمر الثالث للاقتصاد الإسلامي ، جامعة أم القرى مكة المكرمة ، مايو ٢٠٠٥م.
- عبد المنعم محمد الطيب، المصارف الإسلامية و آفاق التعاون الاقتصادي العربي- الأوربي ، القمة المصرفية العربية الدولية لعام٢٠٠٦ ، الحوار العربي - الأوربي حول التمويل والاستثمار ٢٧ - ٢٨ يونيو ٢٠٠٦ ، إيطاليا - روما، اتحاد المصارف العربية ، بالتعاون مع جمعية المصارف الإيطالية (ABI).
- حمزة عبد الكريم حماد، الرقابة الشرعية في المصارف الإسلامية. شبكة الإنترنت ، ١٧/ ٥/ ٢٠٠٥م.
- فيصل عبد العزيز فرح ، الرقابة الشرعية : الواقع والمثال ، ، المؤتمر الثالث للاقتصاد الإسلامي ، جامعة أم القرى مكة المكرمة ، مايو ٢٠٠٥م.
- بنك السودان المركزي ، توثيق تجربة السودان في مجال المصارف والمؤسسات المالية الإسلامية ، مخطط هيئات الرقابة الشرعية ، نشأة وتطور وتقويم هيئات الرقابة الشرعية للجهاز المصرفي السوداني .
- أحمد محمد السعد ، الرقابة الشرعية وآثارها على المصارف الإسلامية ، المؤتمر العالمي الثالث للاقتصاد الإسلامي ، جامعة أم القرى مكة المكرمة ، مايو ٢٠٠٥م.

- سعيد بن سعد المرطان، تقويم المؤسسات التطبيقية للاقتصاد الإسلامي : النوافذ الإسلامية للمصارف التقليدية ، لمؤتمر الثالث للاقتصاد الإسلامي ، جامعة أم القرى مكة المكرمة ، مايو ٢٠٠٥م.
- رياض منصور الخليفي ، هيئات الفتوى والرقابة الشرعية في المؤسسات المالية الإسلامية بين النظرية والتطبيق ، المؤتمر العلمي السنوي الرابع عشر ، المؤسسات المالية الإسلامية – معالم الواقع و أفاق المستقبل .

* * *

of which their main results are the scarcity human resources in the area along with that fact that; there are differences in criteria of applying the Islamic product from a bank to another besides; weak knowledge of Islamic Auditors with the conventional Banking Products as well as the problem of part-time work of the members in these Boards and their rare professionalism.

The research concludes with a number of recommendations، some of which are; qualifying the member board of Islamic Sharia Supervisory on banking، attract Sharia's graduates and attach them to a package of training programs. In addition to، bankers on Sharia's works، formulating a professional society for Sharia's Supervisory Boards that collect and meet on regulation base، pay importance on Sharia's Auditing across the Central Bank and Commercial Banks as well as the continuous coordination between Islamic Auditors، Inspection Departments and Auditors Departments in Commercial Banks.

* * *

Research Abstract

Assessment of the Islamic Supervision in the

Comprehensive Islamic Banking System of Sudan

Sudan Experience

All High Sharia Supervisory Boards for Institutions، Financial and Investment Companies that deal according to Sharia's regulations enjoy special status in the Islamic nature، which is the main differences among the Islamic and Conventional Institutions.

Accordingly، this research aimed at showing the different behaviors in dealing with these institutions i.e. through the experience، there a rise the need to harmonize towards those who specialize in the Fiqh Al'Moamalat since they are well acquainted with banking operations، as the judgment on any thing is a apart from it، thereby Fatwa، as it requires knowledge of Sharia's rule، also requires Wagiaa's Fiqh. From here، there arise the need for nominating persons having knowledge of economics and law specializations along with their knowledge of Islamic Sharia' in each Supervisory Boards، as much as an integration of Sharia's Science with Fiqh of Reality is inevitable. The co-existence informed the manifestation of Sudanese experience across the High Sharia' Supervisory Board and its branches for Banking and Financial Institutions.

The research behaves the methodology that used the descriptive and a case study method، whereby; the research is structured into five sections. The first section refer to the currently situation of the Islamic Banking from regional and International perspectives and، section two overviews the salient features of Sharia's Board on both national and Regional. The third section shows the development of the Islamic Sharia Supervisory Board. Section four concentrates on the challenges that face the path of the these Boards in Sudan